

Proposta de Lei n.º 59/XIV/2.ª (GOV)

Procede à simplificação dos procedimentos associados ao reconhecimento das qualificações profissionais, transpondo a Diretiva 2005/36/CE

Data de admissão: 29 de setembro de 2020

Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.ª)

Índice

- I. Análise da iniciativa**
- II. Enquadramento parlamentar**
- III. Apreciação dos requisitos formais**
- IV. Análise de direito comparado**
- V. Consultas e contributos**
- VI. Avaliação prévia de impacto**
- VII. Enquadramento bibliográfico**

Elaborado por: Rafael Silva (DAPLEN), João Oliveira (BIB), Maria Leitão e Luísa Colaço (DILP), Elodie Rocha e Josefina Gomes (DAC)

Data: 20 de outubro de 2020

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

Na presente iniciativa, após aludir à Lei n.º 9/2009, de 4 de março, que transpõe para a ordem jurídica portuguesa as Diretivas n.ºs 2005/36/CE, do Parlamento e do Conselho, de 7 de setembro, referente ao reconhecimento das qualificações profissionais e 2006/100/CE, do Conselho, de 20 de novembro, que adapta determinadas diretivas no domínio da livre circulação de pessoas, em virtude da adesão da Bulgária e da Roménia, o proponente sublinha que, volvidos dez anos desde a entrada em vigor desta lei, a mesma revela determinadas lacunas de convergência com as referidas diretivas da União Europeia.

Neste enquadramento, o proponente invoca como necessário o aperfeiçoamento da Lei n.º 9/2009, de 4 de março, de modo que seja garantida a harmonização legislativa e, concomitantemente, se convirja para a efetivação do mercado único europeu através da simplificação dos procedimentos administrativos relacionados com o reconhecimento das qualificações profissionais.

Assim, a presente iniciativa visa: *i)* promover a uniformização dos prazos, cuja contagem passa a ser efetuada de forma corrida, deixando de lhes ser aplicável as regras do Código do Procedimento Administrativo, *ii)* a equiparação da profissão regulamentada à profissão exercida pelos membros de determinadas organizações e associações que beneficiam de um reconhecimento especial noutro Estado-Membro da União Europeia, *iii)* esclarecer as condições de inscrição temporária e automática no âmbito da prestação de serviços e, *iv)* clarificar a garantia da proteção dos direitos adquiridos, para efeitos de reconhecimento de títulos de formação, no acesso a determinadas atividades.

A proposta de lei está estruturada em cinco artigos, correspondendo o artigo 1.º ao seu objeto e o artigo 2.º às alterações preconizadas à Lei n.º 9/2009, de 4 de março, determinando o artigo 3.º o aditamento de um anexo IV à Lei n.º 9/2009, de 4 de março,

estabelecendo o artigo 4.º a sua republicação¹ e o artigo 5.º a entrada em vigor do diploma que se pretende aprovar.

- **Enquadramento jurídico nacional**

A [Lei n.º 9/2009, de 4 de março](#)², transpõe para a ordem jurídica interna a [Diretiva 2005/36/CE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais, e a [Diretiva n.º 2006/100/CE](#), do Conselho, de 20 de novembro, que adapta determinadas diretivas no domínio da livre circulação de pessoas, em virtude da adesão da Bulgária e da Roménia. O mencionado diploma foi alterado pelas Leis n.ºs [41/2012, de 28 de agosto](#)³, [25/2014, de 2 de maio](#)⁴, e [26/2017, de 30 de maio](#)⁵, estando também disponível uma [versão consolidada](#) do mesmo.

A primeira alteração à Lei n.º 9/2009, de 4 de março, introduzida pela Lei n.º 41/2012, de 28 de agosto, teve por objeto facilitar o reconhecimento de qualificações e a livre prestação de serviços profissionais, dando cumprimento à medida 5.23 do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, assinado em 17 de maio de 2011, entre o Estado Português, a União Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, na redação que lhe foi dada na Terceira Atualização, de 14 de março de 2012. Para o efeito, foram alterados os artigos 1.º, 3.º, 5.º, 6.º, 11.º, 17.º, 47.º, 48.º, 49.º, 51.º e 52.º e introduzida uma alteração sistemática.

A Lei n.º 25/2014, de 2 de maio, que introduziu a segunda alteração, procedeu à transposição parcial para a ordem jurídica interna da [Diretiva n.º 2013/25/UE](#), do Conselho, de 13 de maio de 2013, que adaptou, designadamente, a Diretiva n.º 2005/36/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro de 2005, no

¹ Propondo-se que, no texto da lei republicada, onde se lê «dentista» deve ler-se «médico dentista».

² [Trabalhos preparatórios.](#)

³ [Trabalhos preparatórios.](#)

⁴ [Trabalhos preparatórios.](#)

⁵ [Trabalhos preparatórios.](#)

domínio do direito de estabelecimento e da livre prestação de serviços, em virtude da adesão da República da Croácia. Este diploma veio, assim, adotar as disposições legislativas necessárias para lhe dar cumprimento, alterando para o efeito o artigo 46.º e os anexos II e III à Lei n.º 9/2009, de 4 de março.

Por último, a Lei n.º 26/2017, de 30 de maio, transpôs a [Diretiva n.º 2013/55/UE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de novembro de 2013, a qual altera a Diretiva n.º 2005/36/CE, relativa ao reconhecimento de qualificações profissionais e o [Regulamento \(UE\) n.º 1024/2012](#), de 25 de outubro de 2012, referente à cooperação administrativa do Sistema de Informação do Mercado Interno («Regulamento IMI»). A iniciativa pretende também harmonizar a terminologia adotada na Lei n.º 9/2009, de 4 de março, com a prevista no [Decreto-Lei n.º 37/2015, de 10 de março](#), que estabelece o regime de acesso e exercício de profissões e de atividades profissionais e na [Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro](#), que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais. Prosseguindo os mencionados objetivos, este diploma modificou de forma transversal a Lei n.º 9/2009, de 4 de março: alterou 32 artigos, aditou 17 e revogou, parcialmente, 10.

De mencionar que a Lei n.º 9/2009, de 4 de março, se encontra estruturada em seis capítulos: [disposições gerais](#), [livre prestação de serviços](#), [direito de estabelecimento](#), [regras de exercício da profissão](#), [cooperação administrativa e responsabilidade pela execução perante os cidadãos](#), [disposições finais](#) e três anexos.

A regulamentação do reconhecimento das qualificações profissionais, efetuada nos termos do artigo 51.º da Lei n.º 9/2009, de 4 de março, consta, nomeadamente, dos seguintes atos:

- [Portaria n.º 967/2009, de 25 de agosto](#) - Aprova a regulamentação do reconhecimento das qualificações dos educadores de infância e dos professores dos ensinos básico e secundário previsto na Diretiva n.º [2005/36/CE](#), do Parlamento e do Conselho, de 7 de setembro, e na Diretiva

n.º [2006/100/CE](#), do Conselho, de 20 de novembro, transpostas para a ordem jurídica interna através da Lei n.º 9/2009, de 4 de março;

- [Portaria n.º 35/2012, de 3 de fevereiro](#) - Aprova a lista de profissões regulamentadas e de autoridades nacionais que, para cada profissão, são competentes para proceder ao reconhecimento das qualificações profissionais e a lista de profissões regulamentadas com impacto na saúde que não beneficiam do sistema de reconhecimento automático;
- [Portaria n.º 48/2012, de 27 de fevereiro](#) - Especifica as profissões regulamentadas abrangidas no setor da energia e designa a respetiva autoridade competente para proceder ao reconhecimento das qualificações profissionais, alterada pela [Portaria n.º 228/2012, de 3 de agosto](#);
- [Portaria n.º 50/2012, de 28 de fevereiro](#) - Especifica as profissões regulamentadas abrangidas no âmbito da área do Turismo e designa a respetiva autoridade competente para proceder ao reconhecimento das qualificações profissionais;
- [Lei n.º 55/2012, de 9 de março](#) - Especifica as profissões regulamentadas abrangidas na área do emprego e designa a respetiva autoridade competente para proceder ao reconhecimento das qualificações profissionais, nos termos da Lei n.º 9/2009, de 4 de março, alterada pela [Portaria n.º 384/2012, de 26 de novembro](#);
- [Portaria n.º 75/2012, de 26 de março](#) - Especifica e regulamenta a profissão de jornalista e designa a respetiva autoridade competente para proceder ao reconhecimento das qualificações profissionais, nos termos da Lei n.º 9/2009, de 4 de março;
- [Portaria n.º 81/2012, de 29 de março](#) - Estabelece as profissões no âmbito da prestação de serviços financeiros cujo reconhecimento de qualificações profissionais é regulado e designa a autoridade competente para proceder ao referido reconhecimento;
- [Portaria n.º 88/2012, de 30 de março](#) - Especifica as profissões regulamentadas abrangidas no setor da defesa nacional e designa a respetiva autoridade competente para proceder ao reconhecimento das qualificações profissionais;

- [Portaria n.º 89/2012, de 30 de março](#) - Determina as profissões regulamentadas na área da justiça e as autoridades nacionais competentes para o reconhecimento das qualificações profissionais para o exercício dessas profissões por cidadãos de Estado-membro da União Europeia ou de Estado signatário do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu;
- [Portaria n.º 90/2012, de 30 de março](#) - Especifica as profissões regulamentadas abrangidas nas áreas da agricultura, das florestas, do mar, do ambiente e do ordenamento do território e designa as autoridades nacionais que, para cada profissão, são competentes para proceder ao reconhecimento das qualificações profissionais, nos termos da Lei n.º 9/2009, de 4 de março;
- [Portaria n.º 91-A/2012, de 30 de março](#) - Especifica as profissões regulamentadas no âmbito do ensino superior e designa as autoridades competentes para procederem ao reconhecimento das respetivas qualificações profissionais, nos termos da Lei n.º 9/2009, de 4 de março;
- [Portaria n.º 96/2012, de 5 de abril](#) - Especifica as profissões regulamentadas abrangidas nos setores das obras públicas, transportes e comunicações e designa as respetivas autoridades competentes para proceder ao reconhecimento das qualificações profissionais, nos termos da Lei n.º 9/2009, de 4 de março;
- [Portaria n.º 107/2012, de 18 de abril](#) - Especifica as profissões regulamentadas abrangidas na área da economia e designa a respetiva autoridade competente para proceder ao reconhecimento das qualificações profissionais;
- [Portaria n.º 367/2012, de 6 de junho](#) - Especifica as profissões regulamentadas abrangidas no setor do desporto e designa a respetiva autoridade competente para proceder ao reconhecimento das qualificações profissionais, nos termos da Lei n.º 9/2009, de 4 de março.

A terminar, cumpre referir que segundo a exposição de motivos, a presente iniciativa tem por objetivo «proceder ao aperfeiçoamento da Lei n.º 9/2009, de 4 de março, de modo a garantir a necessária harmonização legislativa e, assim, melhor servir os

interesses dos cidadãos e das organizações que dela beneficiam e que a ela recorrem visando, nomeadamente, concorrer para a efetivação do mercado único europeu através da simplificação dos procedimentos administrativos, associados ao reconhecimento das qualificações profissionais». Com esse objetivo, a proposta de lei⁶ agora apresentada visa alterar os artigos [1.º](#), [2.º](#), [2.º-B](#), [2.º-C](#), [2.º-D](#), [2.º-F](#), [4.º](#), [5.º](#), [6.º](#), [8.º](#), [9.º](#), [11.º](#), [17.º](#), [19.º](#), [20.º](#), [24.º](#), [41.º](#), [46.º-A](#), [46.º-B](#), [47.º](#), [50.º-A](#), [51.º](#), [52.º](#), [52.º-A](#), [52.º-B](#), [52.º-C](#) e [54.º](#), aditando, ainda, o anexo IV à Lei n.º 9/2009, de 4 de março.

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada uma consulta à base de dados à Atividade Parlamentar (AP), não se apurou qualquer iniciativa pendente ou petição pendente em matéria idêntica.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Na XIII Legislatura, deram entrada as seguintes iniciativas, que promoviam a qualificação profissional exigível para uma profissão específica:

- [Projeto de Lei n.º 577/XIII/2.ª \(PAN\)](#) - «Procede à alteração da Lei n.º 31/2009, de 03 de Julho, que aprova o regime jurídico que estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projectos, pela fiscalização de obra e pela direcção de obra, modificando a norma referente à qualificação dos autores de projecto», [Projeto de Lei n.º 576/XIII/2.ª \(PAN\)](#) - «Procede à alteração da Lei n.º 31/2009, de 3 de Julho, que aprova o regime jurídico que estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projectos, pela fiscalização de obra e pela direcção de obra e os deveres que lhes são aplicáveis e revoga o Decreto n.º 73/73, de 28 de Fevereiro, assegurando a correcta

⁶ Ver [comunicado do Conselho de Ministros](#), de 24 de setembro de 2020.

transposição da Directiva 2005/36/CE» e o [Projeto de Lei n.º 495/XIII/2.ª \(PSD\)](#) - «Segunda alteração à Lei n.º 31/2009, de 3 de julho que aprova o regime jurídico que estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projectos, pela fiscalização de obra e pela direcção de obra, que não esteja sujeita a legislação especial, e os deveres que lhes são aplicáveis e revoga o Decreto n.º 73/73, de 28 de fevereiro» que baixaram à Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas, e que estiveram na origem da [Lei n.º 25/2018, de 14 de junho](#).

Por outro lado, foi apresentada a [Petição n.º 119/XIII/1.ª](#) - «Em Defesa do Exercício da Profissão de Engenheiro», que depois de tramitada pela Comissão de Trabalho e Segurança Social, foi debatida na reunião plenária de 19 de julho de 2017, em conjunto com as três iniciativas supramencionadas.

III. **Apreciação dos requisitos formais**

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa legislativa em análise foi apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, plasmado no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da [Constituição](#), e no artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento), com pedido de prioridade e urgência para efeitos de agendamento. Reveste a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 2 do artigo 119.º do Regimento.

É subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Secretário de Estado Adjunto, do Trabalho e da Formação Profissional, em substituição da Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, conforme disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento e no n.º 2 do artigo 13.º da lei formulário, e ainda pelo Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares. Foi aprovada em Conselho de Ministros a 24 de setembro de 2020, ao abrigo da competência prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 200.º da Constituição.

A presente iniciativa legislativa cumpre os requisitos formais elencados no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, uma vez que está redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos, cujos elementos são enumerados no n.º 2 da mesma disposição regimental.

O n.º 3 do artigo 124.º do RAR prevê que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado. Em idêntico sentido, o [Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro](#), que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, dispõe, no n.º 1 do artigo 6.º, que “*Os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas*”. Dispõe ainda, no n.º 2, que “*No caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo*”.

O Governo, na exposição de motivos, não menciona a existência de qualquer audiência nem foram enviados à Assembleia quaisquer pareceres ou contributos que possam ter resultado de consultas realizadas.

A presente iniciativa legislativa define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir princípios constitucionais, respeitando assim os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento.

A Constituição estabelece ainda, em matéria laboral, o direito de as comissões de trabalhadores ou os sindicatos participarem na elaboração de legislação do setor ou do trabalho, respetivamente na alínea d) do n.º 5 do artigo 54.º e na alínea a) do n.º 2 do artigo 56.º. Para esse efeito foi promovida a apreciação pública, de 8 de outubro a 7 de novembro de 2020, através da publicação desta proposta de lei na [Separata da II.ª Série do Diário da Assembleia da República n.º 33/XIV](#), nos termos do artigo 134.º do

Regimento, bem como dos artigos 469.º a 475.º do [Código do Trabalho](#), aprovado em anexo à Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, e dos artigos 15.º e 16.º da [Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas](#), aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

A proposta de lei em apreciação deu entrada a 24 de setembro de 2020. Foi admitida e baixou na generalidade à Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.º), em conexão com a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), a 29 de setembro, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República. O seu anúncio decorreu na sessão plenária a 30 de setembro. A respetiva discussão na generalidade encontra-se agendada para a reunião plenária de dia 23 de outubro - cfr. Súmula da Conferência de Líderes n.º 29/XIV.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa: «Procede à simplificação dos procedimentos associados ao reconhecimento das qualificações profissionais, transpondo a Diretiva 2005/36/CE» traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como lei formulário,⁷ embora possa ser objeto de aperfeiçoamento, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Encontra-se de acordo com o disposto no n.º 4 do artigo 9.º da lei formulário: «*Tratando-se de diploma de transposição de diretiva comunitária, deve ser indicada expressamente a diretiva a transpor*». Sugere-se que esta referência seja complementada com dados adicionais da diretiva.

A iniciativa pretende alterar a [Lei n.º 9/2009, de 4 de março](#), e , segundo as regras de legística formal, «o título de um ato de alteração deve referir o título do ato alterado, bem

⁷ Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e [43/2014, de 11 de julho](#).

como o número de ordem de alteração»⁸. Porém, poderá causar ruído incluir o título desta lei⁹, por também indicar os atos comunitários que transpôs, pelo que se sugere não citar o mesmo, conforme critério adotado nas Leis n.ºs [26/2017, de 30 de maio](#), e [25/2014, 2 de maio](#).

Consultando o *Diário da República Eletrónico*, verifica-se que esta lei, até à data, foi alterada por três atos legislativos. Consequentemente, caso seja aprovada na generalidade, sugere-se à Comissão competente que analise, na fase de apreciação na especialidade, a seguinte redação para o título:

«Transpõe parcialmente a Diretiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro, na redação dada pela Diretiva 2013/55/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de novembro de 2013, procedendo à quarta alteração à Lei n.º 9/2009, de 4 de março».

O artigo 1.º da proposta de lei observa o disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário: «Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas».

O autor promove a republicação da Lei n.º 9/2009, de 4 de março, nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 6.º da lei formulário, juntando a mesma em anexo à sua iniciativa.

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

⁸ Duarte, D., Sousa Pinheiro, A. *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Editora Almedina, pág. 201.

⁹ «Transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2005/36/CE, do Parlamento e do Conselho, de 7 de setembro, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais, e a Diretiva n.º 2006/100/CE, do Conselho, de 20 de novembro, que adapta determinadas diretivas no domínio da livre circulação de pessoas, em virtude da adesão da Bulgária e da Roménia».

No que respeita ao início de vigência, o artigo 5.º desta proposta de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá no primeiro dia útil do mês seguinte ao da sua publicação, mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação*».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos suscita outras questões em face da lei formulário.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

O artigo 26.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia ([TFUE](#)) estabelece que *a União adota as medidas destinadas a estabelecer o [mercado interno](#) ou a assegurar o seu funcionamento*, dispondo o artigo 53.º do [TFUE](#) que *a fim de facilitar o acesso às atividades não assalariadas e ao seu exercício, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adotarão diretivas que visem o [reconhecimento mútuo de diplomas](#), certificados e outros títulos, bem como a coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes ao acesso às atividades não assalariadas e ao seu exercício*.

A liberdade de estabelecimento e a liberdade de prestação de serviços são pedras angulares do [mercado único](#) e permitem a mobilidade de empresas e profissionais na UE. Para que estas liberdades possam ser exercidas é necessário que os diplomas e as qualificações emitidos a nível nacional sejam amplamente reconhecidos. Foram aprovadas diversas medidas com vista à sua harmonização e reconhecimento mútuo.

A [Diretiva 2005/36/CE](#)¹⁰ do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro de 2005, cria um sistema de reconhecimento das qualificações profissionais na União Europeia (UE) que abrange também, em determinadas condições, os outros países do Espaço Económico Europeu (EEE) e a Suíça. Assim, a Diretiva Qualificações Profissionais, tem por objetivo tornar os mercados de trabalho mais flexíveis, prosseguir a liberalização dos serviços, incentivar o [reconhecimento automático das qualificações](#) e simplificar os procedimentos administrativos, especificando, entre muitos outros aspetos, o modo como o Estado-Membro de acolhimento deve reconhecer as qualificações profissionais obtidas noutro Estado-Membro (de origem).

Em 22 de junho de 2011, a Comissão adotou um Livro Verde intitulado «[Modernizar a Diretiva relativa ao Reconhecimento das Qualificações Profissionais](#)» onde propunha uma reforma dos sistemas de reconhecimento de qualificações profissionais, com vista a facilitar a mobilidade dos trabalhadores e a adaptar a formação às necessidades do mercado de trabalho. Com base no resultado de vários processos de consulta e em resposta à [Resolução do Parlamento de 15 de novembro de 2011](#), a Comissão publicou uma [proposta](#)¹¹ de revisão da Diretiva Qualificações Profissionais, tendo sido adotada a [Diretiva 2013/55/UE](#) em 20 de novembro de 2013¹².

Os principais aspetos contemplados na Diretiva são:

- A [Mobilidade temporária](#) - os profissionais que quiserem prestar os seus serviços em outro país da UE a título temporário, em princípio, podem fazê-lo com base no seu estabelecimento (ou seja, no seu direito de exercer) no respetivo país de origem. O país de destino pode requerer que apresentem uma declaração

¹⁰ A Diretiva 2005/36/CE entrou em vigor em 20 de outubro de 2005 e tinha de ser transposta até 20 de outubro de 2007.

¹¹ A COM(2011)883 foi objeto de escrutínio por parte da Assembleia da República – [parecer CAE](#). Foi emitido um [parecer fundamentado](#) sobre esta iniciativa pelo Senado Francês.

¹² As últimas alterações introduzidas pela Diretiva 2013/55/UE entraram em vigor em 17 de janeiro de 2014, e o prazo de transposição até 18 de janeiro de 2016.

prévia, mas não têm de se submeter aos procedimentos de reconhecimento. O mesmo não se aplica às profissões com impacto na saúde e na segurança públicas, para as quais os países da UE podem requerer o reconhecimento prévio das suas qualificações.

- Para os [profissionais](#) que queiram estabelecer-se noutra país da UE, por conta própria ou por conta de outrem, numa base permanente, a Diretiva prevê três sistemas de reconhecimento das qualificações:
 - [Reconhecimento automático das profissões](#) cujas condições mínimas de formação se encontram harmonizadas a nível europeu: médicos, enfermeiros responsáveis por cuidados gerais, dentistas, veterinários, parteiras, farmacêuticos e arquitetos;
 - [Reconhecimento automático de determinadas ocupações](#): os profissionais em atividades industriais, comerciais e artesanais podem requerer o reconhecimento automático das suas qualificações com base na sua experiência profissional;
 - O [sistema geral para as profissões](#) acima mencionadas que não preenchem as condições necessárias para o regime de reconhecimento automático baseia-se no princípio do reconhecimento mútuo das qualificações. O mesmo se aplica às restantes profissões regulamentadas, cujo acesso é concedido a qualquer indivíduo que consiga demonstrar que está plenamente qualificado no seu país de origem. Contudo, se as autoridades do país anfitrião detetarem diferenças substanciais entre a formação obtida no país de origem e a necessária para a mesma atividade no seu país, podem exigir que o indivíduo realize um estágio de adaptação ou uma prova de aptidão, em princípio à escolha do indivíduo.
- [Carteira profissional europeia](#) (CPE) - A diretiva foi alterada pela Diretiva 2013/55/UE, que prevê a criação de uma carteira profissional europeia. Esta permitirá que os cidadãos interessados obtenham o reconhecimento das suas qualificações de uma forma mais simples e rápida, através de um procedimento eletrónico normalizado. A carteira basear-se-á na utilização do Sistema de

Informação do Mercado Interno (IMI) e será emitida sob a forma de um certificado eletrónico.

No que concerne à proposta de lei ora em apreço, esta visa transpor parcialmente para o ordenamento interno a [Diretiva 2005/36/CE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro de 2005, na redação que lhe foi dada pela [Diretiva 2013/55/UE](#), através de disposições que visam a:

- a) Uniformização dos prazos, cuja contagem passa a ser efetuada de forma corrida, e prevendo uma série de prazos nos termos estabelecidos na Diretiva 2005/36/CE, de que é exemplo o disposto no artigo 4.º-B relativo ao *pedido da carteira profissional europeia e criação de um processo no IMI*, nos artigos 4.º-C relativo à *carteira profissional europeia para a prestação temporária e ocasional de serviços diferentes dos abrangidos pelo artigo 7.º, n.º 4*, no artigo 4.º-D relativo à *carteira profissional europeia para estabelecimento e para a prestação temporária e ocasional de serviços nos termos do artigo 7.º, n.º 4* e ainda no artigo 7.º sobre a *Declaração prévia em caso de deslocação do prestador de serviços* e no artigo 49.º-A relativo ao *Quadro de formação comum*;
- b) Consagração da equiparação a profissão regulamentada da profissão exercida pelos membros de determinadas organizações e associações que beneficiam de um reconhecimento especial noutro Estado-Membro da UE;

Quanto a esta matéria, o n.º 2 do artigo 3.º da diretiva dispõe que *serão consideradas profissões regulamentadas as profissões exercidas pelos membros das associações ou organizações referidas no anexo I. As associações ou organizações referidas no primeiro parágrafo têm nomeadamente por objectivo fomentar e manter um nível elevado na área profissional em questão. Para tal, são reconhecidas de forma especial por um Estado-Membro e concedem títulos de formação aos seus membros, submetem-nos a normas de conduta profissional por elas estabelecidas e*

conferem-lhes o direito ao uso de um título ou de uma designação abreviada, ou ao benefício de um estatuto correspondente a esses títulos de formação. Sempre que um Estado-Membro conceda o reconhecimento a uma das associações ou organizações referidas no primeiro parágrafo, deve informar desse facto a Comissão. (...)

- c) *Aclaração das condições de inscrição temporária e automática no âmbito da prestação de serviços, dispendo o artigo 7.º da Diretiva sobre a Declaração prévia em caso de deslocação do prestador de serviços que os Estados-Membros poderão exigir que, quando efectuar a sua primeira deslocação entre Estados-membros para efeitos de prestação de serviços, o prestador informe previamente a autoridade competente do Estado-Membro de acolhimento por meio de declaração escrita que inclua s elementos circunstanciados relativos a qualquer seguro ou outro meio de protecção, individual ou colectiva, no tocante à responsabilidade profissional.*
- d) *Clarificação da garantia da protecção dos direitos adquiridos, para efeitos de reconhecimento de títulos de formação, no acesso a determinadas atividades, nos termos previstos no artigo 23.º sobre *Direitos Adquiridos* e no artigo 27.º sobre *Direitos adquiridos específicos dos médicos especialistas*, ambos da Diretiva.*

Além disso, a diretiva prevê a possibilidade do reconhecimento de estágio profissional (artigo 55.º-A), estabelecendo o princípio da cooperação administrativa entre as autoridades competentes (artigo 56.º) e a criação de um mecanismo de alerta em casos de limitação ou proibição de exercício da profissão (artigo 56.º-A). Prevê, ainda, o acesso central em linha à informação (artigo 57.º) e o acesso a procedimentos por via eletrónica (artigo 57.º-A).

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

Tendo presente que esta iniciativa legislativa visa, tal como consta da sua exposição de motivos, o aperfeiçoamento da [Lei n.º 9/2009, de 4 de março](#)¹³, colmatando algumas lacunas de convergência do ordenamento jurídico português com as diretivas da União Europeia que foram transpostas por aquela lei bem como pelas leis que a alteram, de modo a garantir a necessária harmonização legislativa, importa ver a transposição que o Estados-Membros da União Europeia fizeram da [Diretiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro de 2005](#), relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais.

Esta diretiva, cujo prazo de transposição terminava a 20 de outubro de 2007, foi transposta por todos os Estados-Membros, como consta desta [página](#). A profusão de diplomas de transposição¹⁴ não permite, em tempo útil, a sua análise, para aferir das soluções adotadas por cada país para integrar as normas desta diretiva no respetivo ordenamento jurídico.

Situação idêntica se verifica com a [Diretiva 2006/100/CE do Conselho, de 20 de novembro de 2006](#), que adapta determinadas diretivas no domínio da livre circulação de pessoas, em virtude da adesão da Bulgária e da Roménia, que só não foi transposta pela Croácia e pela Finlândia¹⁵, com a [Diretiva 2013/25/UE do Conselho, de 13 de maio de 2013](#), que adapta determinadas diretivas no domínio do direito de estabelecimento e da livre prestação de serviços, devido à adesão da República da Croácia, que foi transposta por todos os Estados-Membros¹⁶, e com a [Diretiva 2013/55/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de novembro de 2013](#), que altera a Diretiva 2005/36/CE relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais e o Regulamento (UE) n.º 1024/2012 relativo à cooperação administrativa através do Sistema de

¹³ Transpõe para a ordem jurídica interna a [Diretiva n.º 2005/36/CE](#), do Parlamento e do Conselho, de 7 de Setembro, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais.

¹⁴ Meramente a título de exemplo, a transposição desta diretiva implicou, na Alemanha, a aprovação ou a alteração de 206 diplomas e, na França, de 140.

¹⁵ A sua transposição pode ser consultada [aqui](#).

¹⁶ Esta [página](#) da conta da respetiva transposição.

Informação do Mercado Interno («Regulamento IMI»), que foi também transposta por todos os Estados-Membros^{17 18}.

V. Consultas e contributos

- **Pareceres/contributos enviados pelo Governo ou solicitados ao mesmo**

A apresentação da presente proposta de lei não foi acompanhada por nenhum documento que eventualmente a tenha fundamentado (cfr. n.º 3 do artigo 124.º do Regimento), e na exposição de motivos não são referidas pelo Governo quaisquer consultas que tenha realizado sobre a mesma (cfr. [Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro](#)).

- **Consultas obrigatórias**

Foi promovida a apreciação pública da presente iniciativa, através da sua publicação na [Separata n.º 33/XIV, DAR, de 8 de outubro de 2020](#), de acordo com o artigo 134.º do RAR, e para os efeitos consagrados na alínea d) do n.º 5 do artigo 54.º, dos artigos 15.º e 16.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho e da alínea a) do n.º 2 do artigo 56.º da Constituição, pelo período de 30 dias, até 7 de novembro de 2020.

Todos os contributos eventualmente recebidos serão objeto de disponibilização [na página das iniciativas em apreciação pública desta Comissão](#).

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

¹⁷ A sua transposição consta desta [página](#).

¹⁸ Estas diretivas alteram a Diretiva 2005/36/CE.

O preenchimento, pelo proponente, da [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#), em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, apresenta como resultado uma valoração neutra do impacto de género.

Linguagem não discriminatória

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada, na apreciação na especialidade ou na redação final, nesta fase do processo legislativo a redação da proposta de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

VII. Enquadramento bibliográfico

FERNANDES, Francisco Liberal - O reconhecimento das qualificações profissionais dos cidadãos comunitários: notas sobre a Lei n.º 9/2009. **Questões laborais**. Lisboa. ISSN 0872-8267. A. 16, n.º 34 (jul./dez. 2009) p. 121-147. Cota: RP-577

Resumo: No presente artigo, o autor aborda o acesso e exercício das profissões regulamentadas no mercado interno, no âmbito de aplicação da Lei n.º 9/2009, de 4 de março. Analisa ainda o reconhecimento dos títulos de formação e as disposições específicas aplicáveis à prestação de serviços noutro Estado-Membro. Aprofunda as questões relativas à liberdade de estabelecimento, nomeadamente, o regime geral de reconhecimento dos títulos de formação, o reconhecimento automático com base na experiência profissional e na coordenação das condições mínimas de formação, o processo de reconhecimento das qualificações profissionais no âmbito do direito de estabelecimento, os requisitos para o exercício de uma profissão e a execução do sistema de reconhecimento.

GHK - Study evaluating the Professional Qualifications Directive against recent educational reforms in EU Member States [Em linha]: revised final report. London : GHK, 2011. 252 p. [Consult. 14 out. 2020]. Disponível na intranet da AR: <<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=115137&img=2294&save=true>>.

Resumo: O presente relatório analisa o reconhecimento das qualificações profissionais, abrangidas pela Diretiva 2005/36/CE, nos Estados-Membros da União Europeia. No ponto 2, intitulado: «*Recognition context for the eight case study professions*», é analisada em maior detalhe a situação de oito profissões em 17 dos Estados-Membros da UE, incluindo Portugal. As profissões em destaque são: médicos, contabilistas e auditores, agentes imobiliários, engenheiros civis, assistentes sociais, fisioterapeutas, técnicos de farmácia e técnicos de laboratórios médicos. São ainda apresentadas as tendências do mercado de trabalho, identificando futuras profissões prioritárias, para as quais é importante facilitar o reconhecimento das qualificações.

KORTESE, Lavinia - Exploring professional recognition in the EU: a legal perspective. **Journal of international Mobility** [Em linha]. 2016/1, n.º 4, p. 43-58. [Consult. 14 out. 2020]. Disponível na intranet da AR: <URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=131949&img=17284&save=true>>.

Resumo: O reconhecimento profissional tem sido objeto de extensa regulamentação na União Europeia. A Diretiva de Qualificações Profissionais e o Quadro Europeu de Qualificações para a aprendizagem ao longo da vida são os principais instrumentos destinados a concretizar ou facilitar o reconhecimento na União Europeia. A legislação da União Europeia nesta área é complementada por instrumentos não comunitários, como o Processo de Bolonha e a Convenção de Reconhecimento das Qualificações Relativas ao Ensino Superior na Região Europa (Convenção de Lisboa). Com foco no ensino superior, este artigo explora o reconhecimento profissional na União Europeia numa perspetiva legal, com atenção aos subtipos de reconhecimento profissional e à legislação relevante aplicável na União Europeia que regula o acesso dos cidadãos da União Europeia aos mercados de trabalho de outros Estados-Membros. Concede especial atenção à Diretiva 2005/36/CE e subsequente Diretiva 2013/55/UE, além de

discutir o papel que o Quadro Europeu de Qualificações, o Processo de Bolonha e a Convenção de Lisboa têm na concretização ou facilitação do reconhecimento. Analisa ainda o reconhecimento profissional das qualificações obtidas fora da União Europeia, e dos nacionais de países terceiros que vêm para a União Europeia para exercer a sua profissão.

PERTEK, Jacques - Consolidation de l'acquis des systèmes de reconnaissance des diplômes par la directive 2005/36 du 7 Septembre 2005. **Revue du marché commun et de l'Union Européenne**. Paris. ISSN 0035-2616. N.º 515 (févr. 2008), p. 122-129. Cota: RE-33

Resumo: O autor analisa brevemente a Diretiva 2005/36/CE, de 7 de setembro. Refere que, para muitas empresas e profissões, a consideração da evidência das qualificações obtidas fora do sistema nacional é essencial para o exercício efetivo desse direito. Na opinião do autor, esta diretiva vem simplificar e racionalizar o reconhecimento dos diplomas, introduzindo novos instrumentos e mostrando novas soluções, estabelecendo um regime simplificado para a prestação de serviços.

RAMALHO, Maria do Rosário Palma - A Dir. 2006/123/CE, relativa aos serviços no mercado interno (Directiva Bolkestein) e a harmonização comunitária no domínio da segurança social e do direito do trabalho. In **Estudos em homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha**. Coimbra: Almedina, 2010. ISBN 978-972-40-4146-9. Vol. I, p. 643-650. Cota: 10.11 - 348/2010

Resumo: A autora analisa o conteúdo da diretiva acima referida na perspetiva da avaliação das suas eventuais incidências no domínio laboral e da segurança social, nomeadamente no que respeita à promoção do emprego e quanto à sua compatibilidade com os regimes vigentes em matéria social. Pronuncia-se relativamente à exclusão do âmbito de incidência da diretiva de algumas atividades económicas, em especial, e aos critérios definidos pela diretiva para a resolução de conflitos entre as suas normas e outras regras comunitárias na área social. Finalmente, apresenta algumas das implicações laborais da disciplina de liberdade de circulação de serviços estabelecida pela mesma diretiva.

TORRES, Raquel - The European recognition of professional qualifications : a legal framework for the European citizenship. **EU Law Journal** [Em linha]. Vol. 2, n.º 2 (June 2016), p. 71-81. [Consult. 14 out. 2020]. Disponível na intranet da AR: <URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=131950&img=17285&save=true>>.

Resumo: O artigo discute a evolução dos requisitos para o reconhecimento das qualificações profissionais no espaço europeu, analisando diacronicamente as medidas legais que evoluíram para o quadro legal existente. Analisa outros movimentos políticos e legais que favoreceram a implementação dos sistemas de reconhecimento no contexto europeu, nomeadamente os Processos de Bolonha e de Copenhaga, que instigaram uma forte cooperação para alcançar padrões comuns europeus para os sistemas de educação dos Estados-Membros. Conclui com considerandos sobre o impacto desta evolução na construção de uma cidadania europeia.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia – **Easing legal and administrative obstacles in EU border regions [Em linha]: case study N.º 3 : labour mobility : recognition of professional qualifications and educational diplomas (Spain-Portugal)**. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2017. 26 p. [Consult. 15 out. 2020]. Disponível na intranet da AR: <<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=131961&img=17288&save=true>>.

Resumo: O presente estudo de caso é um dos 15 que integra uma investigação realizada desde 2015 pela Comissão Europeia, com o objetivo de identificar obstáculos de natureza legal e administrativa à livre circulação de pessoas em regiões de fronteira. De acordo com o estudo, os obstáculos podem ser sistematizados em três categorias, a saber: obstáculos jurídicos causados pela ausência de legislação da UE em domínios políticos em que existe competência da UE ou por lacunas na transposição da legislação da UE para o direito nacional; obstáculos jurídicos causados por legislações internas incoerentes ou inconsistentes dos Estados-Membros da UE em domínios políticos em que não existe nenhuma ou apenas uma competência parcial da UE; obstáculos administrativos causados por procedimentos inadequados e aspetos comportamentais adversos nos níveis local, regional ou nacional. Este estudo em concreto analisa a

questão do reconhecimento de qualificações – profissional, académico e informal – no caso específico da mobilidade entre Espanha e Portugal, identificando «obstáculos administrativos derivados de procedimentos complexos, onerosos e demorados.»

UNIÃO EUROPEIA. Parlamento. Departamento Temático Política Económica e Científica - **Study on transposition of the directive on the recognition of professional qualifications. Legal Affairs-Internal Market and Consumer Protection** [Em linha]: **study**. N.º 416238 (Sep. 2009), 43 p. [Consult. 14 out. 2020]. Disponível na intranet da AR:<[URL: http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=106302&img=2727&save=true](http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=106302&img=2727&save=true)>.

Resumo: Este estudo conclui que todos os Estados-Membros, com exceção de um, transpuseram e implementaram a Diretiva 2005/36/CE, embora com atrasos graves, o que teve implicações na sua aplicação em todos os Estados-Membros. Constata a existência de falta de confiança nos sistemas educacionais dos outros Estados-Membros e reforça a necessidade de essa confiança ser restabelecida para que a diretiva possa ser implementada adequadamente.